



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Albert Česká republika, s.r.o.**, se sídlem Radlická 520/117, Praha 5, zastoupen Mgr. Renatou Hrdličkovou Fíkovou, advokátkou se sídlem Medunova 2947/1, Praha 5, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2023, č. j. 5 A 80/2020-121,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2023, č. j. 5 A 80/2020-121, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 2. 4. 2019, č. j. SZPI/AO185-49/2019, byl žalobce uznán vinným z celkem 104 přestupků na úseku potravinového práva, za které mu byla dle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v relevantním znění, ve spojení s § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), uložena úhrnná pokuta ve výši 8 100 000 Kč (výrok I.) a současně povinnost nahradit náklady řízení spojené s projednáním přestupku ve výši 1 000 Kč (výrok II.), náklady laboratorního rozboru potravin ve výši 11 375 Kč (výrok III.) a náklady dodatečné kontroly ve výši 5 500 Kč (výrok IV.). Celkem byl tedy žalobce povinen uhradit částku 8 117 875 Kč.

[2] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, na jehož základě žalovaná rozhodnutím ze dne 27. 5. 2020, č. j. SZPI/AO185-269/2019,

- výrokem 1. podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušila výrok I. prvostupňového rozhodnutí v části E) a v pasáži části Q) nadepsané „Dne 24. 7. 2018“ a řízení o tam vymezených přestupcích zastavila;
- výroky 2., 3., 4. podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu provedla formulační úpravy výroku I. prvostupňového rozhodnutí;
- výrokem 5. podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu snížila pokutu uloženou výrokem I. prvostupňového rozhodnutí na 7 870 000 Kč;
- výrokem 6. podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu snížila úhradu nákladů laboratorního rozboru uloženou výrokem II. prvostupňového rozhodnutí na 9 945 Kč;
- výrokem 7. podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnila poslední odstavec výrokové části prvostupňového rozhodnutí tak, že celková částka, kterou je žalobce povinen uhradit, byla snížena na 7 886 445 Kč;
- výrokem 8. podle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu ve zbytku potvrdila prvostupňové rozhodnutí.

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji shledal zčásti důvodnou a rozsudkem ze dne 31. 10. 2023, č. j. 5 A 80/2020-121, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že v posuzované věci došlo k nesprávné aplikaci absorpční zásady při ukládání správního trestu. Poukázal na to, že správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu za jiné přestupky již před vydáním nyní posuzovaného rozhodnutí. Konkrétně šlo o rozhodnutí ze dne 30. 8. 2018 vydané v řízení vedeném pod sp. zn. SZPI/AB182/2018, týkajícím se přestupků spáchaných v období od 14. 12. 2016 do 30. 11. 2017, a o rozhodnutí ze dne 25. 3. 2019 vydané v řízení vedeném pod sp. zn. SZPI/AG130/2019, týkajícím se přestupků spáchaných v období od 20. 11. 2017 „minimálně“ do 18. 12. 2017. Městský soud v této souvislosti vymezil judikatorní východiska uplatnění absorpční zásady v přestupkovém řízení, přičemž konstatoval, že se žalobce svými protiprávními jednáními v období od 21. 12. 2017 do 30. 8. 2018 dopustil přestupků spáchaných ve vícečinném souběhu s přestupky spáchanými v období od 14. 12. 2016 do 30. 11. 2017 (o nichž bylo vedeno řízení pod sp. zn. SZPI/AB182/2018) a s přestupky spáchanými v období od 20. 11. 2017 do 18. 12. 2017 (o nichž bylo vedeno řízení pod sp. zn. SZPI/AG130/2019). Přestupky žalobce spáchané v období po 30. 8. 2018 (resp. po doručení prvostupňového rozhodnutí z tohoto dne) považoval městský soud ve vztahu k ostatním uvedeným přestupkům za recidivu. Městský soud tedy uzavřel, že za velkou část projednávaných přestupků měl být správní trest uložen za použití absorpční zásady. Žalovaná tak měla zohlednit správní tresty uložené dřívějšími rozhodnutími, což neučinila.

pokračování

[4] Městský soud žalované vytkl rovněž související pochybení, jímž mělo být nezohlednění souběhu těchto projednávaných přestupků při úvaze o výši ukládané pokuty.

[5] Městský soud dále shledal důvodnou žalobní námitku, podle níž jednání spočívající v neodstranění námrazy v mrazicím boxu v přípravně pečiva v provozovně Cíglerova 1139, Praha 9, zjištěné při kontrole dne 11. 5. 2018 a následně opět při kontrole dne 18. 7. 2018, představovalo trvající přestupek. Městský soud se neztotožnil s názorem žalované, že již seznámením kontrolované osoby s protokolem o kontrole dochází k přetržení trvajícího přestupku. Tyto závěry judikatura dovodila pro přestupek pokračující, ale nikoli pro přestupek trvající. V jeho případě je nutné za okamžik přetržení trvání přestupku považovat až oznámení o zahájení správního řízení. Podle městského soudu tedy protiprávní stav zjištěný dne 11. 5. 2018 a dne 18. 7. 2018 představoval jediný trvající přestupek, nikoli dva samostatné přestupky.

[6] Ostatní žalobní námitky městský soud důvodnými neshledal.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní namítá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku aplikace absorpční zásady, podmínek pro vedení společného řízení a též otázku rozhodného okamžiku pro určení, zda byly přestupky spáchány v souběhu. V návaznosti na tuto argumentaci stěžovatelka trvá na tom, že při zohlednění absorpční zásady v rámci úvah o výši pokuty postupovala správně. Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem městského soudu o tom, že neodstranění námrazy v mrazicím boxu v přípravně pečiva v provozovně Cíglerova 1139, Praha 9, mělo být trestáno jako trvající přestupek.

[8] Stěžovatelka poukázala na to, že již dříve podala kasační stížnosti v obdobných věcech téhož žalobce, o nichž Nejvyšší správní soud vede řízení pod sp. zn. 4 As 333/2021 a sp. zn. 5 As 98/2022, přičemž i v těchto případech jsou předmětem sporu otázky týkající se aplikace absorpční zásady a rozhodného okamžiku pro určení, zda byly přestupky spáchány v souběhu. V těchto věcech stěžovatelka uplatnila obdobnou argumentaci jako v nyní posuzovaném případě.

[9] Stěžovatelka zrekapitulovala relevantní přestupková řízení, která byla s žalobcem vedena, a to, jakým způsobem v nich byla uplatňována absorpční zásada. V nyní posuzované věci (správními orgány projednávané pod sp. zn. SZPI/AO185/2019) jsou projednávány přestupky spáchané v období od 21. 12. 2017 do 19. 11. 2018, přičemž dané správní řízení bylo zahájeno dne 20. 3. 2019. V řízení vedeném pod sp. zn. SZPI/AG130/2019, zahájeném dne 7. 2. 2019, byly projednány přestupky spáchané v období od 20. 11. 2017 do 18. 12. 2017. V řízení vedeném pod sp. zn. SZPI/AB182/2018, zahájeném dne 20. 12. 2017, byly projednány přestupky spáchané v období od 14. 12. 2016 do 30. 11. 2017. V řízení sp. zn. SZPI/AG130/2019 tedy byly projednány pouze přestupky spáchané před zahájením řízení sp. zn. SZPI/AB182/2018, proto zde byla uplatněna absorpční zásada. V řízení sp. zn. SZPI/AO185/2019 byly naopak projednávány pouze přestupky spáchané po zahájení řízení sp. zn. SZPI/AB182/2018. O těchto přestupcích tedy dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti

za přestupky již nemohlo být vedeno společné řízení s přestupky projednávanými pod sp. zn. SZPI/AB182/2018 a sp. zn. SZPI/AG130/2019, nešlo tedy o přestupky spáchané ve vzájemném souběhu, a proto nebylo na místě ani uplatnit absorpční zásadu.

[10] Stěžovatelka trvá na tom, že se správní orgány řídily pravidly pro vedení společného řízení a pro aplikaci absorpční zásady vyplývajícími z § 41 odst. 1 ve spojení s § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ve společném řízení byly proto projednány přestupky, které žalobce spáchal po zahájení předchozího přestupkového řízení do doby zahájení přestupkového řízení v projednávané věci. Dle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky stěžovatelka v řízení o dvou a více přestupcích téhož pachatele projednaných ve společném řízení ukládá úhrnný správní trest, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Pro posouzení, zda se případně jedná o souběh přestupků, je dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky rozhodný okamžik zahájení řízení o prvním z nich. Pokud následně vyjde najevo přestupek, který měl být zahrnut do společného řízení, aplikuje stěžovatelka § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne správní orgán též k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.

[11] Dle stěžovatelky nelze přijmout závěr městského soudu, pokud jde o okamžik rozhodný pro posouzení, zda se jedná o souběh přestupků téhož pachatele. Jestliže § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky výslovně zapovídá správnímu orgánu možnost projednávat ve společném řízení přestupek spáchaný po zahájení řízení o jiném přestupku, bylo by absurdní dovozovat, že tento přestupek má být v rovině hmotněprávní, pokud jde o určení druhu a výše správního trestu, posuzován tak, jako by společné řízení vedeno bylo. Aplikace závěru městského soudu by pak vedla k situacím, kdy by měl správní orgán použít absorpční zásadu na přestupky, o kterých zároveň nesmí vést společné řízení. Argumentace městského soudu analogií s trestním právem není podle stěžovatelky přílehavá, a to právě již s ohledem na § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. Stěžovatelka poukazuje na to, že přestupkové právo v této oblasti nevykazuje mezeru, kterou by bylo třeba překonávat analogií s trestním právem. Konstrukce přestupkového práva je v této oblasti odlišná od trestního práva, a též komplexní, přičemž upravuje užší pojetí použití absorpční zásady, čemuž odpovídá i absence úpravy ukládání souhrnného trestu.

[12] Napadený rozsudek stěžovatelka považuje také za rozporný s ustálenou judikaturou správních soudů. Stěžovatelka poukazuje zejména na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43, a ze dne 16. 3. 2021, č. j. 10 As 349/2020-25 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stěžovatelka nikdy netvrdila, že by absence společného řízení mohla odůvodnit neuplatnění absorpční zásady. Souhlasí s tím, že i při absenci společného řízení je stále nutné uplatnit absorpční zásadu, a to prostřednictvím kritéria podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Má se tak ovšem stát pouze vůči těm přestupkům, které měly být zahrnuty do společného řízení.

[13] Podle stěžovatelky jde závěr městského soudu, podle něhož je pro vymezení, dokdy dochází k souběhu přestupků, určující vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jež posléze nabude právní moci, proti smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky. Někteří

pokračování

podnikatelé se totiž dopouštějí přestupků v konkrétní oblasti veřejné správy v podstatě kontinuálně, přičemž od vydání do nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí může uběhnout i řada měsíců a po tuto dobu by v případě přijetí závěru městského soudu nebylo možné vydávat další rozhodnutí o jiných přestupcích obviněného, neboť by nebylo jisté, zda předchozí rozhodnutí bude v odvolacím řízení potvrzeno, či zrušeno nebo změněno, takže by po tuto dobu nebylo jasné, zda bude vydání tohoto prvostupňového rozhodnutí skutečně onou hranicí souběhu přestupků. Takový výklad by podle stěžovatelky v podstatě vedl ke kolapsu správního trestání v dané oblasti veřejné správy. Stěžovatelka má za to, že právě na tyto praktické problémy zákonodárce reagoval zakotvením pravidel použití absorpční zásady v § 41 ve spojení s § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[14] Vzhledem k tomu, že ve věci neměla být uplatněna absorpční zásada, nebyl ani důvod promítat ji do úvah o výši uložené pokuty.

[15] K otázce námrazy v mrazicím boxu v provozovně Cíglerova 1139, Praha 9, stěžovatelka uvádí, že z jazykového výkladu příslušných ustanovení tvořících skutkovou podstatu daného přestupku nelze dovozovat, že by jednání žalobce bylo nutné kvalifikovat jako trvalý přestupek. Poznamenává rovněž, že skutková zjištění byla při jednotlivých kontrolách různá a že v řízení nebylo prokázáno, že hygienický nedostatek trval po celou dobu od 11. 5. 2018 do 18. 7. 2018. Bez vypořádání se s těmito okolnostmi městský soud nemohl tvrdit, že šlo o trvalý přestupek, a zabývat se posouzením okamžiku jeho ukončení.

[16] Co se týká přetržení trvalého přestupku, stěžovatelka odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2016, č. j. 29 A 80/2014-68, podle něhož k přetržení pokračování deliktu dochází již seznámením s protokolem o výsledku kontroly. Právě tímto úkonem je totiž dotčena osoba zpravena o tom, že je důvodně podezřelá ze spáchání deliktu. Stěžovatelka odkazuje rovněž na další judikaturu týkající se pokračování v přestupku. Rozsudky týkající se trvalých přestupků, na něž odkázal městský soud, podle stěžovatelky řešily skutkově odlišné situace, kdy bylo zapotřebí okamžik „sdělení obvinění“ kvalifikovat rozdílně vzhledem ke konkrétním okolnostem případu. Stěžovatelka je přesvědčena, že neexistuje důvod přistupovat jinak k případům pokračování v přestupku a trvalého přestupku.

[17] Stěžovatelka rovněž zdůraznila, že i kdyby mělo být jednání žalobce hypoteticky posouzeno jako trvalý přestupek, nezměnilo by to nic na celkovém hodnocení kritérií rozhodných pro určení výměry správního trestu. Správní orgán by totiž sice vzal v úvahu menší počet přestupků, v neprospěch žalobce by však naopak vyhodnotil, že protiprávní stav trval delší dobu. To by byla skutečnost závažnější než samotný počet přestupků.

[18] Argumentaci týkající se uplatnění absorpční zásady a okamžiku rozhodného pro určení, zda byly přestupky spáchány v souběhu, stěžovatelka dále rozvinula v doplnění kasační stížnosti, které učinila v návaznosti na vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, jímž byla zamítnuta její kasační stížnost podaná v jedné z již zmiňovaných obdobných věcí.

[19] Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se závěry vyslovenými v tomto rozsudku, přičemž s odkazem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu a komentářovou

literaturu opětovně zdůraznila, že právní úprava přestupků je úplná. Stěžovatelka souhlasí se závěrem naposled zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu o nutnosti použití absorpční zásady i tam, kde o sbíhajících se přestupcích nebylo vedeno společné řízení, má však za to, že její použití má být omezeno právě jen na okruh přestupků, které byly nebo měly být projednány ve společném řízení. Pokud ke společnému řízení nedošlo, lze na takovou situaci použít § 37 písm. b) nebo § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, vždy však pouze vůči přestupkům, které měly být projednány ve společném řízení. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku podle stěžovatelky odkazoval na nepřiléhavou judikaturu, která se vztahuje k předchozí právní úpravě přestupků, jež danou otázku neupravovala. Názor vyslovený v uvedeném rozsudku, dle něhož je okamžikem rozhodným pro posouzení, zda došlo k souběhu přestupků, vydání dřívějšího prvostupňového rozhodnutí, neodpovídá dle stěžovatelky ani trestněprávní úpravě, neboť podle § 43 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“), je oním rozhodujícím okamžikem pro souběh trestných činů vyhlášení odsuzujícího rozsudku za jiný trestný čin, jímž se dle trestněprávní doktríny i judikatury míní první odsuzující rozsudek za tento jiný trestný čin bez ohledu na to, zda takový rozsudek byl následně v řádném nebo mimořádném opravném řízení zrušen, pokud i po tomto opravném řízení věc skončila odsouzením pachatele za daný trestný čin. I dle dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k předchozí právní úpravě by vyhlášení takového prvního odsuzujícího rozsudku v přestupkovém právu odpovídalo datum oznámení (tj. doručení) prvostupňového rozhodnutí správního orgánu o jiném přestupku, nikoliv datum jeho vydání, a navíc by mělo jít o skutečně první prvostupňové rozhodnutí o jiném přestupku (byť by bylo později zrušeno), nikoliv až o to prvostupňové rozhodnutí, které nabylo právní moci, resp. které je konečné. Stěžovatelka však v každém případě trvá na tom, že rozhodným okamžikem má být už samotné zahájení řízení o jiném přestupku.

[20] V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na praktické problémy, které jsou spojeny se závěry vyslovenými Nejvyšším správním soudem ve zmiňovaném rozsudku ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30. V rámci dovozené široké aplikace absorpční zásady je stěžovatelka povinna ji zohlednit rovněž u přestupků spáchaných až po zahájení řízení o jiném přestupku, avšak ještě před oznámením (či vydáním) rozhodnutí o tomto jiném přestupku. I kdyby se o těchto přestupcích správní orgán I. stupně dozvěděl ještě před vydáním tohoto rozhodnutí, nesmí o ně rozšířit již zahájené správní řízení a projednat je ve společném řízení, a to s ohledem na § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. O těchto přestupcích tedy musí zahájit další správní řízení, vydat samostatné rozhodnutí a v něm aplikovat absorpční zásadu tak, že zohlední již dříve uloženou pokutu. Zároveň však musí správní orgán s druhým rozhodnutím vyčkat, až první rozhodnutí nabude právní moci, tj. i po dobu několika měsíců, neboť do té doby si nemůže být jist výší pokuty, k níž má v pozdějším rozhodnutí absorpční zásadu uplatnit.

[21] Pravidlo obsažené v § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky by v případě uplatnění kasační stížností napadených závěrů, které potvrdil zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, bylo zcela nadbytečné a tvořilo by pouze překážku tomu, aby všechny přestupky spáchané před oznámením dřívějšího rozhodnutí byly projednány v jednom společném řízení a aby vůči nim byla společně aplikována absorpční zásada. Takový výsledek neodpovídá úmyslu zákonodárce a devalvuje smysl společného řízení. Není ani jasné, jakým způsobem by měl

pokračování

správní orgán přihlížet k přestupkům spáchaným po zahájení řízení, ale před oznámením rozhodnutí o jiném přestupku, jestliže o všech takových přestupcích není možné vést společné řízení, a tedy ani za ně uložit společný správní trest. Nabízel by se postup za využití § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, což ale vyloučil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, podle něhož se toto ustanovení uplatní právě jen v případě, kdy mělo být vedeno společné řízení. Navíc může nastat situace, kdy přestupek, který doposud nebyl potrestán, bude přísněji trestný než ten, za nějž už byl trest uložen, přičemž v přestupkovém právu chybí ustanovení, které by správnímu orgánu umožňovalo uplatnit absorpční zásadu společně vůči všem takovým přestupkům (viz výše uvedený poukaz stěžovatelky na absenci úpravy obdobné uložení souhrnného trestu dle trestního zákoníku).

[22] Stěžovatelka tedy navrhla, aby pátý senát Nejvyššího správního soudu věc předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, neboť by se měl z uvedených důvodů odchýlit od závěrů vyslovených v rozsudku čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, které se navíc odchylují již od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu.

[23] Žalobce se ke kasační stížnosti ani jejímu doplnění nevyjádřil.

III. Přerušení řízení

[24] Jak již bylo předestřeno výše, Nejvyšší správní soud projednával více věcí týčích účastníků řízení, v nichž byla spornou otázkou povinnost uplatnění absorpční zásady a stanovení okamžiku rozhodného pro určení, zda byly přestupky spáchané v souběhu. Rozsudkem ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, Nejvyšší správní soud jednu z těchto kasačních stížností zamítl.

[25] Při projednání věci sp. zn. 5 As 98/2022 však pátý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k právnímu názoru odlišnému od názoru vyjádřeného čtvrtým senátem v rozsudku ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, a současně shledal závěry přijaté čtvrtým senátem za rozporné s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Pátý senát Nejvyššího správního soudu tedy usnesením ze dne 29. 8. 2024, č. j. 5 As 98/2022-37, postoupil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Spornou otázkou, kterou měl rozšířený senát posoudit, bylo to, zda je možné považovat za sbíhající se (spáchané v souběhu) všechny přestupky téhož pachatele, z nichž některé spáchal sice před tím, než mu bylo oznámeno (případně vydáno) rozhodnutí správního orgánu, jímž byl shledán vinným ze spáchání jiných přestupků, avšak až poté, co bylo o těchto jiných přestupcích zahájeno řízení, a zda je nutné při ukládání správních trestů za všechny tyto přestupky uplatnit zásadu absorpce, resp. zásady pro ukládání úhrnného trestu, jak jsou vyjádřeny v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, i přesto, že o nich nelze dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky vést společné řízení.

[26] Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v uvedené otázce bylo relevantní také pro posouzení kasační stížnosti podané v nyní posuzované věci. Nejvyšší

správní soud tedy podle § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. rozhodl usnesením ze dne 27. 1. 2025, č. j. 5 As 279/2023-33, o přerušení řízení o kasační stížnosti.

[27] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vydal rozsudek ze dne 9. 10. 2025, č. j. 5 As 98/2022-51, v němž shrnul odpověď na otázku, kterou mu položil pátý senát, takto: „*U přestupků, které byly spáchány po zahájení řízení o jiném přestupku, se ve vztahu k tomuto jinému přestupku neuplatní pravidla pro ukládání úhrnného trestu vyjádřená v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť o nich spolu s tímto jiným přestupkem nelze dle § 88 odst. 3 tohoto zákona vést společné řízení, ani pokud se jejich skutková podstata týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán.*“

[28] S ohledem na odpadnutí překážky, tedy vydání rozhodnutí rozšířeného senátu, Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. usnesením ze dne 14. 10. 2025, č. j. 5 As 279/2023-37, vyslovil, že v řízení se pokračuje, a vyzval účastníky k případnému vyjádření k věci po rozhodnutí rozšířeného senátu. Této možnosti účastníci řízení nevyužili.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[29] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za ni k tomu pověřený zaměstnanec s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[31] Stěžovatelka přímo neuvádí, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný, ale vytýká městskému soudu, že se vůbec zabýval otázkou přetržení trvání přestupku v situaci, kdy ze správního spisu nevyplyvá, že šlo o přestupek trvajících. Taktéž se městský soud podle stěžovatelky dostatečně nevypořádal s argumentací, podle níž hodnocení jednání žalobce jako dvou přestupků namísto jediného trvajících přestupku nemohlo mít vliv na zákonnost

pokračování

rozhodnutí stěžovatelky. Absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost. To však platí pouze tehdy, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161).

[32] Stěžovatelka zčásti ve svém vyjádření k žalobě skutečně uvedla v návaznosti na vypořádání dané námitky žalobce ve svém rozhodnutí několik různých argumentů, které měl městský soud vzít v úvahu, než se rozhodl též z důvodu posouzení zmiňovaného jednání žalobce jako trvajících přestupků rozhodnutí stěžovatelky zrušit. Stěžovatelka mj. upozornila, že ze spisu nevyplývá, že by byl protiprávní stav udržován po celou dobu od 11. 5. 2018 do 18. 7. 2018 (i). Poté se zabývala otázkou možného přetržení případně trvajících přestupků tím, že byl žalobce již dne 11. 5. 2018 zpraven o tom, že porušuje požadavky právních předpisů (ii). Závěrem ještě zdůraznila, že případná změna kvalifikace by nebyla ve prospěch žalobce, neboť by mu byla přičtena k tíži delší doba, po kterou protiprávní jednání trvalo (iii).

[33] Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku k tomuto žalobnímu bodu zaměřil toliko na otázku, zda seznámení žalobce s protiprávním stavem dne 11. 5. 2018 mohlo mít za následek přetržení trvajících přestupků (ii). Městský soud však k posuzování případného přetržení přistoupil, aniž by předtím posoudil otázku, zda vůbec o trvajícím přestupku šlo (i). Z žalobou napadeného rozhodnutí přitom vyplývá, že stěžovatelka neměla žádné důkazy o tom, zda přestupkové jednání (resp. opomíjení hygienických předpisů) skutečně trvalo po celou dobu od 11. 5. 2018 do 18. 7. 2018. Městský soud však přesto bez dalšího přijal tvrzení žalobce, že námraza trvala po celou dobu, aniž by vysvětlil, na základě čeho k tomuto závěru dospěl. Z tohoto důvodu je napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelný. Je totiž zřejmé, že pokud by byl protiprávní stav v mezidobí skutečně odstraněn, nemělo by smysl posuzovat, zda žalobce byl, či nebyl seznámen s protiprávním stavem a zda tato okolnost mohla mít vliv na přetržení přestupku, který po celou dobu ve skutečnosti netrval.

[34] Ani otázkou, zda by změna právní kvalifikace jednání žalobce na trvajících přestupek byla v jeho prospěch, se městský soud nezabýval. Zde je však možné se spokojit s tím, že případné nesprávné vymezení přestupků, kterých se žalobce měl dopustit, ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně by samo o sobě způsobilo hmotněprávní nezákonnost též rozhodnutí stěžovatelky bez ohledu na to, zda by mělo vliv na výši uložené pokuty, či nikoliv.

[35] Podle § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky „[p]okračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku“.

[36] Podle § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky „[t]rvající přestupek je takový přestupek, jehož znkem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního

stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán“.

[37] K otázce přetržení případně trvajících přestupků Nejvyšší správní soud poznamenává, že jak v případě přestupků pokračujících, tak v případě přestupků trvajících je přetržení dovozováno analogií s právem trestním. Zákon o odpovědnosti za přestupky totiž neobsahuje ustanovení, které by odpovídalo § 12 odst. 12 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Z obecných zásad trestního práva však judikatura dovozuje, že přetržení trvajících deliktů je zapotřebí aplikovat i v případě trestání správního (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101). Proto je v oblasti správního práva zapotřebí zabývat se v každém konkrétním případě otázkou, zda je možné daný úkon správního orgánu posoudit jako sdělení obvinění ve smyslu trestněprávním, či nikoli. Městský soud v projednávané věci z dosavadní judikatury dovodil, že v případě trvajících přestupků je za sdělení obvinění vždy třeba považovat až oznámení o zahájení správního řízení, zatímco v případech pokračujících přestupků nikoli. V žádném z případů, na něž městský soud odkazoval, však nebylo otázkou, zda by za sdělení obvinění mohl být považován protokol o kontrole či jiný úkon správního orgánu, z něhož by bylo patrné, co je dotčené osobě vytýkáno.

[38] V již zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101, byly konkurenčními úkony, s nimiž byl v řízení chybně spojován účinek „sdělení obvinění“, podnět starosty obce, příp. projednání přestupku se stěžovateli v dané věci. Je zřejmé, že žádný z těchto úkonů nebyl srovnatelný s nyní posuzovaným případem (žalobce byl dne 11. 5. 2018 seznámen se zjištěními v rámci daného kontrolního vstupu převzetím dokladu o provedených kontrolních úkonech č. D920-11274/18 a zároveň mu bylo uloženo opatření č. D920-11274/18/D). Obdobně v rozsudku ze dne 18. 5. 2022, č. j. 6 As 4/2021-75, šlo o problematiku jinou (tehdejší stěžovatel dovozoval, že k přetržení trvajících deliktů vůbec nedošlo). Naopak v rozsudku ze dne 18. 9. 2013, č. j. 6 As 19/2013-27, tento soud připustil, že „trvajícím správním deliktem, neukončí-li jej pachatel sám, se přerušuje **nejpozději** oznámením o zahájení sankčního řízení“ (zvýraznění přidáno). Nejvyšší správní soud tedy ani v případě přestupků trvajících nevyklučuje, že může k přetržení trvajících přestupků dojít i dříve, než oznámením o zahájení správního řízení.

[39] I kdyby tedy v projednávané věci skutečně šlo o přestupek trvajících, pro posouzení jeho případného přetržení bylo zapotřebí zhodnotit, zda úkony učiněné vůči žalobci dne 11. 5. 2018 mohly být považovány pro daný účel za sdělení obvinění (s nímž by se v souladu s obecnými zásadami trestního práva pojilo přetržení trvajících přestupků), či nikoli. To městský soud dosud neučinil, a i v tomto ohledu je jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[40] Pokud jde o námitku nesprávného právního posouzení otázky aplikace absorpční zásady, podmínek pro vedení společného řízení a též rozhodného okamžiku pro určení, zda byly přestupky spáchány v souběhu, k tomu se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve zmíněném rozsudku ze dne 9. 10. 2025, č. j. 5 As 98/2022-51, v němž se zabýval kasační stížností stěžovatelky podanou v obdobné věci žalobce. Vzhledem k tomu, že závěry vyslovené rozšířeným senátem jsou plně použitelné i v nyní posuzované věci,

pokračování

nemá pátý senát zdejšího soudu důvod se od nich odchýlit, a proto z nich i v tomto rozhodnutí vychází.

[41] Podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *„za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.“*

[42] Podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, *„[p]okud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení“*. Dle odstavce 3 téhož ustanovení dále platí, že *„[v]e společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku“*.

[43] Podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména *„k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení“*.

[44] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 9. 10. 2025, č. j. 5 As 98/2022-51, v této souvislosti vyslovil právní názor, dle něhož *„[u] přestupků, které byly spáchány po zahájení řízení o jiném přestupku, se ve vztahu k tomuto jinému přestupku neuplatní pravidla pro ukládání úhrnného trestu vyjádřená v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť o nich spolu s tímto jiným přestupkem nelze dle § 88 odst. 3 tohoto zákona vést společné řízení, ani pokud se jejich skutková podstata týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán“*.

[45] Rozšířený senát k tomuto závěru konstatoval, že sbíhající se přestupky se zásadně projednají ve společném řízení (pokud je to možné). Současně stanovil, že možnost vedení společného řízení se vztahuje pouze na přestupky spáchané do zahájení řízení o některém z nich. Okamžik zahájení řízení o jednom ze spáchaných přestupků je proto předělem mezi vícečinným souběhem přestupkové činnosti a recidivou (byť do právní moci rozhodnutí správního orgánu recidivou nepravou). Splnění podmínek pro vedení společného řízení představuje kritérium, zda se jedná o souběh přestupků, na něž by bylo možné uplatnit zásadu absorpce. Situaci, kdy o sbíhajících se přestupcích mělo být, avšak nebylo vedeno společné řízení, upravuje § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky; podle něj správní orgán zohlední při výměře správního trestu právě skutečnost, že o více přestupcích nebylo vedeno společné řízení, ač vedeno být mělo. Zohlednit lze tudíž pouze to, že společné řízení nebylo vedeno u přestupků, pro něž byly zákonné podmínky jeho vedení splněny. V opačném případě by postup správních orgánů odporoval jasnému záměru zákonodárce vyloučit ze společného projednání a uložení úhrnného trestu přestupky spáchané až po zahájení řízení o jednom z nich.

[46] Napadený rozsudek městského soudu je založen na opačných závěrech, než ke kterým dospěl ve věci sp. zn. 5 As 98/2022 rozšířený senát, a proto nemůže ani z důvodu tohoto nesprávného posouzení právní otázky obstát.

[47] Vzhledem k tomu nemá dosud oporu ani závěr městského soudu o nepřiměřené výši pokuty z toho důvodu, že při jejím ukládání nebyly zohledněny veškeré přestupky spáchané ve vzájemném souběhu a že tedy nebyla v dostatečném rozsahu aplikována absorpční zásada.

V.

Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. října 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu